

일본의 최저임금 결정체계

오학수 (일본 노동정책연구·연수기구 부총괄 연구위원)

■ 머리말

한국에서는 최저임금이 최대 화제이다. 문재인 정부하에서 최저임금 인상률은 2018년 16.4%, 2019년 10.9%로 높은 수준을 기록하였는데, 그것이 소득주도 성장의 일환으로 여겨져 정부정책에 대한 옹호와 비판의 대상이 되고 있다. 정부는 비판의 목소리에 대응하기 위하여 최저임금체계를 개편하려고 하는데 구체적으로 어떤 내용이 될지 주목된다.

이 글에서는 일본의 최저임금 결정체계를 살펴보도록 한다. 저임금 노동자에게 임금의 최저액을 보장하기 위한 최저임금은 지역별로 결정되고 있는데, 지역의 노동자 생계비 및 임금, 통상의 사업의 임금 지불능력을 고려하도록 되어 있다. 2008년부터는 노동자의 생계비를 고려함에 있어서 노동자가 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 수 있도록 생활보호(한국의 기초생활 보장에 해당)에 관련된 시책과의 정합성을 배려해야 한다고 규정하였다. 일본은 지역별 최저임금 외에 산업별(특정) 최저임금도 있는데 최근에는 지역별 최저임금의 인상률이 높아져 산업별 최저임금의 중요성이 약해지고 있다.

이 글에서는 주로 지역별 최저임금을 중심으로 일본의 최저임금 결정체계를 살펴보고 한국에 주는 시사점을 밝히고자 한다.

■ 일본 최저임금제도의 목적 및 연혁

일본의 최저임금은 저임금 노동자에게 임금의 최저액을 보장함으로써 노동조건의 개선을 꾀하여 노동자의 생활안정, 노동력의 질적 향상 및 사업의 공정경쟁 확보에 이바지함과 동시에 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 1959년에 이러한 목적이 명기되어 최저임금법이 제정되었다.

제정 당시 최저임금의 결정방식은 4가지 형태가 있었다. 첫째, 업자 간 협정에 의한 최저임금으로 특정 업종의 업자들이 당해 업종에 최저임금액에 관한 협정을 체결한 경우 당사자 전원이 신청하면 후생노동 대신 또는 각 도도부현의 노동국장이 당해 업자들의 노동자들에게 최저임금을 적용하는 형태이다. 둘째, 특정 업자 간의 협정에 의한 지역 최저임금, 셋째, 노동협약에 의한 지역 최저임금, 그리고 넷째, 최저임금심의회 조사 심의에 의한 최저임금이다.¹⁾

1968년 최저임금법이 대폭 개정되어 상기 최저임금 결정방식 중 첫째와 둘째가 폐지되었다. 또한 셋째의 노동협약에 의한 지역 최저임금은 특정 지역 동일산업/업종 노사의 대부분(2/3)이 체결한 최저임금에 관한 노사협정을 체결하지 않은 기업/노동자에게 확대적용하는 것이었으나, 적용사례가 거의 없었다.²⁾ 그 결과 넷째의 최저임금심의회 조사심의에 의한 최저임금이 일반화되었다.

최저임금심의회 조사심의에 의한 최저임금은 크게 지역별 최저임금과 산업별 최저임금으로 나뉘는데 주된 것은 전자이다. 지역별 최저임금은 1972년부터 각 도도부현(광역 지자체에 해당)에서 실시되어 1975년에는 전체 도도부현으로 확대되었다. 그때 노동조합 전국조직은 ‘전국 일률 최저임금제’를 요구하였으나 실현되지 않았다. 1977년 중앙 최저임금심의회가 전국 일률 최저임금제를 도입하는 것이 시기상조라고 판단하여 이 요구를 받아들이지 않고, 각 도도부현의 최저임금에 전국적 정합성을 갖도록 하기 위하여 임금실태나 생계비 격차 등을 고려하여 도도부현을 4개의 그룹(랭크)으로 나누어 1978년부터 최저임금 인상 기준액을 제시하게 되었는데,³⁾ 그것이 현재까지 이어지고 있다.

1) 菅野和夫(2006).

2) 노동협약에 의한 지역 최저임금은 2007년 동법 개정 때 폐지되었다.

3) 菅野和夫(2012).

2007년 최저임금법이 개정되어 다음과 같은 주요 변화가 있었다. 첫째, 지역별 최저임금 제도가 강화되었다. 지역별 최저임금을 반드시 결정하도록 하고,⁴⁾ 최저임금을 위반할 경우 벌금 상한액이 2만 엔(한화 약 20만 원)에서 50만 엔(한화 약 500만 원)으로 증액되었다. 그 반면 산업별 최저임금은 노사가 주체적으로 정하는 것으로 별칙규정이 없어졌다.

둘째, 지역별 최저임금 결정 시 생활보호(기초생활보장)에 관련된 시책과의 정합성을 고려하도록 하였다. 이를 위해 지역별 최저임금은, 지역의 노동자 생계비 및 임금, 통상의 사업의 임금지불 능력을 고려하여 결정해야 한다는 규정 위에 “노동자의 생계비를 고려함에 있어서 노동자가 건강하고 문화적인 최저한도의 생활을 영위할 수 있도록 생활보호에 관련된 시책과의 정합성을 배려하는 것으로 한다”는 규정을 추가하였다.

셋째, 장애인 등에 두었던 최저임금 적용 제외 규정을 폐지하는 대신에 감액특례 허가 규정을 도입하였다.

넷째, 최저임금액 표시를 시간급으로 일원화하였다. 이전에는 시간급, 일급, 주급 또는 월급으로 정하도록 하였다.⁵⁾

■ 일본의 최저임금 결정체계⁶⁾

일본의 최저임금은 앞서 살펴본 바와 같이 지역별 최저임금이 핵심이다. 그 때문에 주로 지역별 최저임금을 중심으로 결정체계를 살펴보기로 한다.

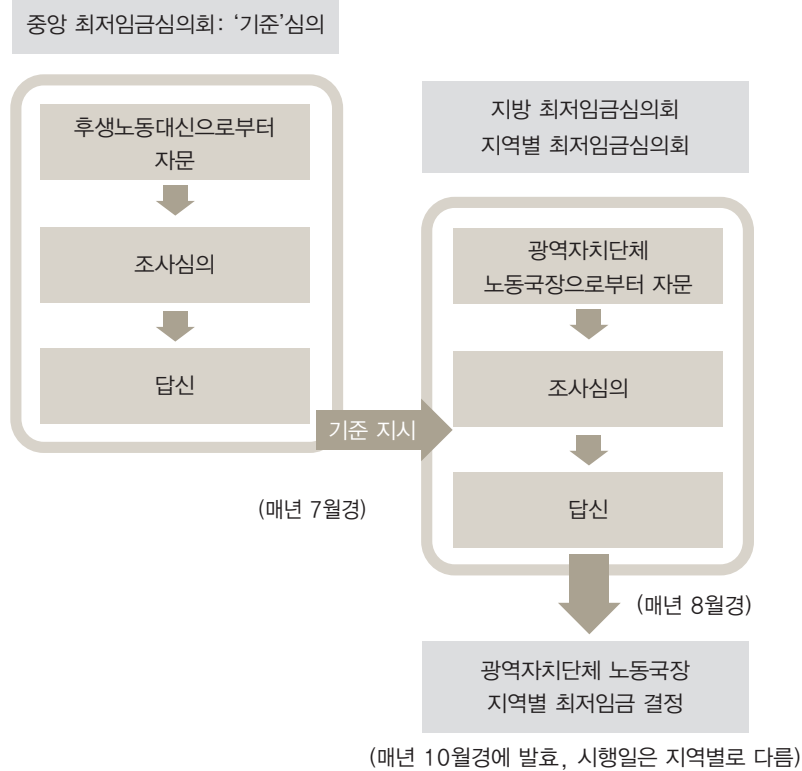
결정체계는 기본적으로 중앙 최저임금심의회의 4개 지역그룹(랭크)으로 구분한 도도부현의 기준액 결정과 지방 최저임금심의회의 최저임금 결정으로 나누어진다. 먼저 기준액 결정

4) 개정 전에는 ‘사업, 직업의 종류 또는 지역에 따라’ 최저임금을 결정한다고 규정되어 있어 반드시 지역별 최저임금을 결정해야 한다는 규제가 아니었다.

5) 시간급 일원화는 법 개정 이전인 2002년부터 시행되고 있었다.

6) 한국 최저임금위원회가 2018년 11월 27일에서 30일까지 일본을 방문하여 후생노동성, 야마나시 현, 그리고 전국중소기업단체중앙회 등을 조사하고 의견교환을 하였다. 당시 필자는 통역을 맡았으며 그때 제공받은 자료와 의견교환을 많이 활용하여 이 글을 집필하였다. 이 자리를 빌려 그러한 기회를 제공한 양국의 관계자에게 감사의 뜻을 표한다. 위원회의 출장보고서는 최저임금위원회 홈페이지에 게시되어 있다.

[그림 1] 일본의 지역별 최저임금 결정제도



자료 : 야마코시 게이치(山越 敬一)(2015), 「일본의 최저임금제도」, 『국제노동브리프』 13(4).

에 관하여 살펴보도록 한다.

중양 최저임금심의회의 기준액 결정

중양 최저임금심의회는 노·사·공익 위원 각 6명, 총 18명으로 구성되어 있다. 동 심의회는 매년 6월⁷⁾ 후생노동 대신의 자문을 받고 기준액 결정을 위한 조사/심의를 하여 7월⁸⁾ 답신을

7) 2018년의 경우 26일.

8) 2018년의 경우 26일.

한다. 2018년 자문을 요청할 때 ‘일하는 방식 개혁 실행계획에 유의한 조사심의를 구한다’는 단서를 달았다. 2016년부터 이러한 단서를 달고 있다. 동 실행계획에는 ‘최저임금은 연 3% 정도를 목표로 명목 GDP성장률을 고려하면서 인상해 나간다. 전국 가중평균 최저임금 시급 1,000엔을 목표로 한다. 이러한 최저임금 인상을 향해 중소기업, 소규모 사업자의 생산성 향상 등을 위한 지원이나 거래 조건의 개선을 꾀한다’라는 언급이 있다. 즉 약 3% 최저임금 인상을 요청하였다고 말할 수 있다.

동 심의회는 구체적인 조사심의를 추진하기 위해 소위원회(중앙 최저임금심의회 기준액(目安)에 관한 소위원회)를 설치하였다. 소위원회는 심의회 위원 중 노·사·공익 위원 각각 4명으로 구성되었다. 소위원회에서는 네 차례⁹⁾에 걸쳐 심의하여 7월 24일 ‘기준에 관한 공익위원 견해’를 발표하였는데, 26일 심의회는 이를 승인하고 바로 후생노동 대신에게 답신하였다. 답신의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 최저임금 기준에 관하여 의견 일치를 보지 못하였다. 둘째, 지방 최저임금심의회 심의에 이바지할 수 있도록 소위원회 보고(후술)를 제시한다. 셋째, 지방 최저임금심의회에서는 공익위원 견해(후술)를 충분히 참작하여 자주성을 발휘하길 기대한다. 넷째, 정부가 중소기업/소규모 사업자의 생산성 향상 등을 위한 지원이나 거래 조건 개선 등을 지속하길 강하게 요청한다. 그리고 다섯째, 정부기관이 민간기업에 사업을 위탁할 때 이번 최저임금 인상으로 수탁 민간기업이 최저임금 이행확보에 지장이 생기지 않도록 발주 시 특단의 배려를 요망한다.

상기 답신 중 중요한 내용은 소위원회 보고와 공익위원의 견해이다. 먼저 소위원회 보고를 보기로 한다. 소위원회 보고는 노동자 측과 사용자 측의 견해¹⁰⁾를 밝히고 양측 의견의 차가 커 기준을 결정할 수 없어 공익위원의 견해를 심의회에 보고한다는 내용이다. 거기에는 다음과 같이 2018년도 지역별 최저임금 개정 인상 기준액이 제시되었다(표 1 참조).

9) 개최일은 6월 26일, 7월 10일, 17일, 24일이다.

10) 양측의 주요 견해를 보면, 먼저 노동자 측은 지역별 최저임금이 800엔 이하인 경우를 없애는 것이 가장 급하고, A그룹(뱅크)의 최저임금이 1,000엔에 도달할 수 있도록 하고, 최저임금의 지역 간 격차 축소를 주장하였다. 또한 고졸 초임이나 비정규직의 시급실태를 감안하여야 한다고 했다. 사용자 측은 견해는 최근 높은 최저임금 인상이 기업경영에 주는 영향을 충분히 고려할 것, 명목 GDP가 3% 도달하지 않았고, 임금인상 상황(전체 노동자 평균 임금인상률 1.4%)을 중시할 것이었다. 양측 모두 공익위원의 견해에 대해서는 불만을 표명하였다.

<표 1> 2018년 중앙 최저임금심의회가 제시한 지역별 최저임금 인상 기준액

그룹(랭크)	광역지자체	금액
A	도쿄 등 6개 지역	27엔
B	이바라키 등 11개 지역	26엔
C	홋카이도 등 14개 지역	25엔
D	아오모리 등 16개 지역	23엔

자료 : 厚生労働省HP.

그리고 공익위원 견해의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 임금지표가 전반적으로 상승하고 있고, 둘째, 물가가 인상되었으며 향후에도 인상이 지속될 것으로 예측된다. 셋째, 명목 GDP 성장률이 3%에는 미치지 못하나 전년보다는 높고, 넷째, 최저임금 영향률은 계속 상승하고 있으나 유효구인배율이 모든 지역에서 1을 넘어 취업자 수가 증가하고 있으며, 실업률 하락, 도산 건수 감소가 보이는 등 최저임금 인상이 고용상황 등에 큰 영향을 미치고 있다고는 말할 수 없다. 다섯째, 지역별 최저임금 격차를 계속 줄일 필요가 있고, 사회적으로 비정규직 처우개선이 요구되는 것을 특별히 중시할 필요가 있는 등 다양한 요소를 종합적으로 감안하여 검토했음을 밝혔다.

이상이 중앙 최저임금심의회 의 기준액 결정 프로세스이다. 지면의 제약으로 심의 과정을 구체적으로 살펴볼 수 없는데 지금까지 심의 과정에서 노사가 퇴장하는 등의 문제는 나타나지 않았다고 한다. 그런 측면에서 기준액 결정은 순조롭다고 말할 수 있는데 그 요인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 심의회는 다수결로 의결하는 기관이 아니고 견해를 내는 기관이다. 최저임금 자체를 결정하는 것이 아니라 지방 최저임금심의회에서 최저임금을 결정하는 데 참고가 되는 기준액을 제시한다. 노·사·공익 위원 의 일치된 견해(기준액)를 얻기 위해 노력하지만 노사의 의견이 일치하는 경우는 거의 없어, 양자의 견해도 각각 답신에 넣는다.

둘째, 노·사·공익 위원 3자의 견해 일치를 보기 위해서 최대한 노력하는데 이를 위해 양자 협의와 비공개라는 방법을 이용한다. 2018년의 경우, 소위원회에서는 2차, 3차, 4차 회의에서 3자의 견해 일치를 보기 위해 공익위원이 노사위원 각각과 양자협의를 하였다. 노사는 의견이 크게 다를 경우 상대방 앞에서 솔직한 의견을 제시하기 어려운 측면이 있어, 공익위원이

노사를 각각 따로 만나 솔직한 의견을 청취하고 있다. 그것을 담보하기 위하여 양자 간의 의견교환/협의를 비공개로 한다.

셋째, 3자 간의 견해 일치를 위해 최대한 객관적인 자료를 공유한다. 소위원회 첫 회의에서는 GDP, 유효구인배율, 임금/노동시간 추이, 춘투 결과 등 전국통계자료, A, B, C, D지역그룹별 통계자료, 그리고 최저임금에 관련된 업무통계자료를 공유한다. 통계자료로는 기존 발표 자료도 있지만, 심의회 사무국이 실제 조사한 자료도 있는데 이것이 ‘임금 개정 상황 조사’이다. 이 조사는 최저임금의 영향을 크게 받을 수 있는 근로자 30인 미만의 민간기업(4,000개 사)과 그 기업에 근무하고 있는 노동자(33,000명) 양자를 조사한 것이다. 이 조사 결과로 A, B, C, D 그룹별 지급이 성별, 고용형태별, 산업별로 집계되는데 이는 기준액 결정에 매우 귀중한 참고 자료가 된다.

넷째, 상호 신뢰이다. 매년 노사공이 3자의 견해 일치를 위해 노력하지만 성공하기는 힘들다. 즉 노사 양측은 공익위원의 견해에 불만을 표시한다. 그러나 노사가 공익위원의 견해를 중심으로 답신하는 것을 반대하지는 않는데 그것은 상호 신뢰가 있기 때문이다. 중앙 최저임금심의회에 참여하는 사용자위원을 추천하고 있는 전국중소기업단체중앙회 전무이사는 그것을 ‘삼보요시(三方良し)’로 설명하고 있다. 삼보요시란 에도시대 물건을 파는 사람에게도 사는 사람에게도 좋고, 그리고 사회 전체에 공헌하는 것이 상인의 덕목인데, 노사공이 모두 그러한 생각을 갖고 결정을 내리고 있다고 생각한다. 그러한 사고방식에 근거하여 노사의 의견이 일치하지 않는 가운데 견해를 내는 공익위원을 신뢰하기 때문에 답신하는 데 반대를 하지 않는다고 한다.

중앙 최저임금심의회 기준액 제도에 관한 전원 협의회에서는 광역 지자체별 소득 등 19개의 지표를 기준으로 A, B, C, D지역그룹을 재편성하고 있는데 2017년의 경우, 사이타마가 B에서 A, 야마나시가 C에서 B, 그리고 도쿠시마가 D에서 C그룹으로 이동했다.

지방 최저임금심의회 의 최저임금 결정

일본에는 47개의 도도부현(광역 지자체)이 있는데 중앙부처의 지방조직으로 도도부현 노동국(한국의 노동청)이 있다. 매년 노동국장은 중앙 최저임금심의회가 제시한 기준액을 통보

받고 해당 지역의 지방 최저임금심의회에 최저임금 조사심의 자문을 구한다. 지방 최저임금 심의회는 대체로 노사공 각각 5명¹¹⁾으로 구성되어 있고 당해 노동국장의 자문에 따라 최저 임금 조사심의를 한다. 조사심의를 구체적으로 추진하기 위해 동 심의회 위원 중 노사공 각각 3명으로 구성하는 전문부회를 조직한다. 2018년 야마나시(山梨)현의 경우, 전문부회는 7월 9일부터 6회에 걸쳐 최저임금을 심의 결정하였다. 지방 최저임금심의회는 전문부회가 심의 결정한 인상액을 최종적으로 접수하여 노동국장에게 8월 7일 답신하였다. 그런데 답신 내용에 관련한 의견을 공지한 결과 이의 신청¹²⁾이 제기되어 8월 23일 심의회를 다시 개최하여 이를 검토하고 심의한 결과, 원래 답신 그대로 결정하기로 하였다. 노동국장은 이러한 결정을 바탕으로 9월 3일 관보로 최저임금액과 효력 발휘일(10월 3일)을 공시하였다.

지방 최저임금심의회(전문부회 포함)는 기본적으로 중앙 최저임금심의회가 제시한 기준액을 중심으로 심의하여 인상액을 결정하는데 둘 사이에 큰 차이는 없다. 그 이유는 무엇보다도 사용하는 자료가 대체적으로 중앙 최저임금심의회와 거의 같기 때문인데, 상기한 바와 같이 중앙 최저임금심의회가 많은 지역의 그룹별 지표를 활용하고 있고 지방 최저임금심의회 또한 그 지표를 주로 활용한다. 물론 당해 지역의 경제상황¹³⁾과 고용상황 등의 자료를 참조하지만 인상액을 크게 바꿀 만큼의 영향력은 없다.

야마나시 현의 심의내용을 좀 더 구체적으로 보면, 공익위원은 기준액을 중심으로 같은 그룹에 속해 있는 지역의 동향이나 지리적으로 비슷한 지역(대도시에 근접해 있는 지역), 그리고 춘투 결과 및 최저임금 미만율과 영향률도 참고한다. 노사가 대립하는 경우 어느 쪽의 주장이 더 합리적인지를 보고 결정하고 있다. 노동자 위원은 최근 몇 년간 40엔 인상을 요구하고 있는데 그것은 생계비(시급 1,000엔)에 빨리 도달하기 위해서이다. 춘투 결과를 최저임금에 반영하여 노조가 없는 노동자에게 춘투의 효과를 공유하고자 한다. 또한 최저임금 영향률이 낮아 최저임금을 더 인상할 여력이 있다는 점과, 지역의 파트타임 노동자 모집 공고에 명시된 임금을 집계하여 그것을 근거로 최저임금 인상을 요구하는 등 감정적 주장이 아닌 데이

11) 도쿄도의 경우 각기 6명이다.

12) 구체적인 이의신청 내용은 공개되지 않았다. 2017년 오사카의 경우 최저임금심의회에 참가하지 못한 노조 및 사용자 단체가 이의를 신청했는데 전자의 경우 더 많은 인상을 후자의 경우 재고를 요청하였다.

13) 중앙은행인 일본은행의 각 광역 지자체별 지점에서 해당지역의 경제상황 지표를 내고 있는데 주로 그것을 참고로 한다.

터에 근거한 주장을 하려고 한다. 사용자위원회는 최근 유가 인상, 인건비 증가 등의 상황 가운데 최저임금의 높은 인상은 앞으로 기업 경쟁력을 저하시키거나 기업 수익에 악영향을 줄 수 있다고 우려하면서 2018년 최저임금을 13엔 인상할 것을 주장하였다. 그 근거는 야마나시 현이 속해 있는 B그룹의 일반 노동자 임금 인상액이 시급 13엔이었기 때문이다.

노사의 의견이 달랐으나 공익위원의 의견에 노사가 동조하여 결국 전원일치로 중앙 최저임금심의회는 기준액과 동일하게 26엔 상승된 금액으로 최저임금이 결정되었다.

2018년 47개 도도부현의 최저임금 결정 상황을 보면 <표 2>와 같다. 47개 광역 지자체 중 위원회의 찬반 등 결정상황을 알 수 있는 곳은 39개 지역인데, 그중 가장 많은 것은 '사용자 측 반대'가 26개 지역으로 66.7%를 차지하였고, 이어 '전원일치'와 '사용자 측 일부 반대'가 각각 5개 지역으로 12.8%를 차지하였다. 1개 지역(2.6%)에서는 공익위원 일부가 기권한 경우도 있었다. 이러한 결정상황을 보면, 2018년 최저임금 결정 과정에서 사용자 측의 반대가 많았음을 알 수 있다. 사용자 측 반대가 많은 곳은 최저임금 수준이 다른 지역에 비해 상대적으로 낮고 중앙 최저임금심의회가 제시한 기준액보다 최저임금이 높게 결정된 지역이다.

한편 A그룹 6개 지역 전체는 지역 최저임금이 중앙 최저임금심의회가 제시한 기준액과 동일한 금액으로 결정되었다. 11개 지역이 속해 있는 B그룹은 1개 지역을 제외한 10개 지역이 기준액과 같았다. 그런데 C그룹의 경우 14개 지역 중 7개 지역이 기준액보다 1엔 높게 결정되었고 나머지 7개 지역은 기준액과 같았다. 그리고 가장 최저임금 수준이 낮은 D그룹(16개 지역)에서는 기준액과 같은 금액으로 최저임금이 결정된 지역은 한 곳도 없었고, 기준액보다 1엔 더 높게 결정된 곳이 8개 지역, 2엔 더 높게 결정된 곳이 8개 지역이었다. 최저임금이 상대적으로 가장 낮은 지역은 큐슈지역으로서 후쿠오카를 제외한 모든 광역 지자체가 D그룹에 속해 있는데 가고시마를 제외하고 모든 지자체가 기준액보다 최저임금을 2엔 더 높게 결정했다. 가고시마는 1엔 증가하는데 그쳤는데, 그것 때문인지 노동자 측이 반대하고, 공익위원 일부가 기권하는 상황이 발생했다.

최근 지역 최저임금은 객관적인 지표를 중시하는 가운데 '다른 유사한 지역만큼은 인상해야 한다', 또는 '자신의 지역 최저임금이 가장 낮아서는 안 된다' 등의 감성적인 판단을 하는 경향도 나타나고 있다고 한다.

<표 2> 2018년 최저임금(시급) 결정상황

(단위 : 엔)

그룹(랭크)	지역	2018년 최저임금	2017년 최저임금	2018년 인상액	기준액과의 격차	2018년 기준액	결정상황
A	東京 도쿄	985	958	27	0	27	☆
	神奈川 가나가와	983	956	27	0		●
	大阪 오사카	936	909	27	0		—
	埼玉 사이타마	898	871	27	0		○
	愛知 아이치	898	871	27	0		○
	千葉 지바	895	868	27	0		●
B	京都 교토	882	856	26	0	26	●
	兵庫 효고	871	844	27	1		—
	静岡 시즈오카	858	832	26	0		●
	三重 미에	846	820	26	0		○
	広島 히로시마	844	818	26	0		●
	滋賀 시가	839	813	26	0		●
	栃木 토치기	826	800	26	0		●
	茨城 이바라키	822	796	26	0		▲
	富山 도야마	821	795	26	0		☆
	長野 나가노	821	795	26	0		●
	山梨 야마나시	810	784	26	0		○
C	北海道 홋카이도	835	810	25	0	25	●
	岐阜 기후	825	800	25	0		○
	福岡 후쿠오카	814	789	25	0		●
	奈良 나라	811	786	25	0		●
	群馬 군마	809	783	26	1		●
	石川 이시오카	806	781	25	0		—
	岡山 오키야마	807	781	26	1		●
	新潟 니가타	803	778	25	1		☆
	福井 후쿠이	803	778	25	0		▲☆
	和歌山 와가야마	803	777	26	1		—
	山口 야마구치	802	777	25	0		▲
	宮城 미야기	798	772	26	1		●
	香川 가가와	792	766	26	1		●
	徳島 도쿠시마	766	740	26	1		—

그룹(랭크)	지역	2018년 최저임금	2017년 최저임금	2018년 인상액	기준액과의 격차	2018년 기준액	결정상황
D	福島 후쿠시마	772	748	24	1	23	●
	島根 시마네	764	740	24	1		—
	山形 야마가타	763	739	24	1		●
	愛媛 에히메	764	739	25	2		●
	青森 아오모리	762	738	24	1		●
	岩手 이와테	762	738	24	1		●
	秋田 아키타	762	738	24	1		—
	鳥取 돗토리	762	738	24	1		—
	高知 코우치	762	737	25	2		☆
	佐賀 사가	762	737	25	2		●
	長崎 나가사키	762	737	25	2		●
	熊本 구마모토	762	737	25	2		●
	大分 오오이타	762	737	25	2		●
	宮崎 미야자키	762	737	25	2		●
	鹿児島 가고시마	761	737	24	1		▲★
	沖縄 오키나와	762	737	25	2		●
전국 가중평균		874	848	26			

주 : ○=전원 일치, ●=사용자 측 반대, ▲=노동자 측 반대, ☆=사용자 측 일부반대, ★=공익 일부기권, —=불명확.
 자료 : 連合(2018), 「2018年度地域別最低賃金額改定状況」.

산업별(특정) 최저임금

산업별 최저임금은 특정 산업 또는 직업에 대해 설정되는 최저임금인데, 관련 노사의 신청에 따라 최저임금심의회의 조사심의를 거쳐, 지역 최저임금보다 높은 최저임금을 설정하는 것이 필요하다고 인정되는 경우 결정되며 당해 산업 또는 직업의 정규직(基幹) 노동자에게 적용된다.

산업별 최저임금은 크게 노동협약 케이스와 공정경쟁 케이스로 구분된다. 노동협약 케이스는 노사 간 동종 정규직 노동자의 상당수(원칙적으로 1,000명 이상)에 적용되는 노사의 최저임금 단협이 존재하는 경우에 신청할 수 있으며, 새롭게 최저임금을 설정할 때 필요한 신청요건은 당해 산업/직업 정규직 노동자의 1/2 이상이 해당 단협을 적용받고, 단협의 당사자인

노사 양측의 합의가 있어야 한다. 기존의 단협을 개정하거나 폐지하고자 하는 경우에는 정규직 노동자의 1/3 이상이 해당 단협을 적용받고 단협 당사자인 노사 양측의 합의가 있어야 신청 가능하다.

공정거래 케이스는 노동자들과 합당한 협의나 동의를 거치지 않고 부당하게 임금을 삭감하는 것을 방지하여 사업의 공정경쟁을 확보하기 위해 동종 정규직 노동자에 관하여 최저임금을 설정하는 것이 필요한 경우에 신청할 수 있다. 기업 간, 지역 간 또는 조합원과 비조합원 간 등에서 산업별로 최저임금을 설정할 정도로 임금격차가 존재하는 경우에 새롭게 최저임금을 설정할 수 있는데, 개정이나 폐지는 적용 노동자 또는 사용자 약 1/3 이상의 합의가 있는 경우 신청할 수 있다.

산업별 최저임금 신설, 개정 또는 폐지 신청은 대부분 지방 최저임금심의회에서 이루어지고 있다. 그것은 중앙 최저임금심의회에 신청할 정도로 전국적인 조직력이 없기 때문이다. 예를 들어 2018년 병원 노동자를 조직하고 있는 산별노조인 의노련(醫勞連)이 ‘공정경쟁 케이스’로 간호사의 최저임금을 신청하였지만 의노련에 조직된 정규직 간호사 수(약 8만 명)가 전체 간호사의 약 9.5%에 불과하였기 때문에 심의대상으로 인정되지 않았다.¹⁴⁾ 2018년 야마나시 현의 경우, 전자부품/디바이스/전자회로, 전기기계기구, 정보통신기계기구 제조업(이하, ‘전자’로 표기함)과 자동차 부품 제조업(이하, ‘자동차’로 표기함)에서 최저임금 개정 신청이 있었다. 최저임금심의회는 노사공 위원 중 각각 3명씩 선정하여 각 업종 최저임금 전문부회를 결성하여 심의가 이루어졌다. 전자는 2회에 걸쳐 심의하여 위원의 전원 찬성으로, 자동차는 4회에 걸친 심의로 사용자 측이 일부 반대의견을 낸 가운데 최저임금이 결정되었다. 전자의 최저임금은 890엔, 자동차는 896엔으로 지역 최저임금 810엔보다 각각 9.9%p, 10.6%p 높았다. 2010년의 경우 각각 14.5%p, 15.8%p 높았다. 최근 지역 최저임금의 인상 수준이 산업별 최저임금보다 더 높은 편이라 임금 간 격차는 줄어들고 있다. 그 때문에 산업별 최저임금의 존재 의의가 낮아지고 있다.

산업별 최저임금이 적용되는 업종은 2018년 3월 현재 233개 업종이고 적용 노동자 수는

14) 돌봄노동자도 의노련이 공정경쟁 케이스로 최저임금 설정 신청을 하였지만 기간노동자가 약 1만 5000명으로 전체의 약 0.8%밖에 해당하지 않는다고 심의대상이 되지 못했다.

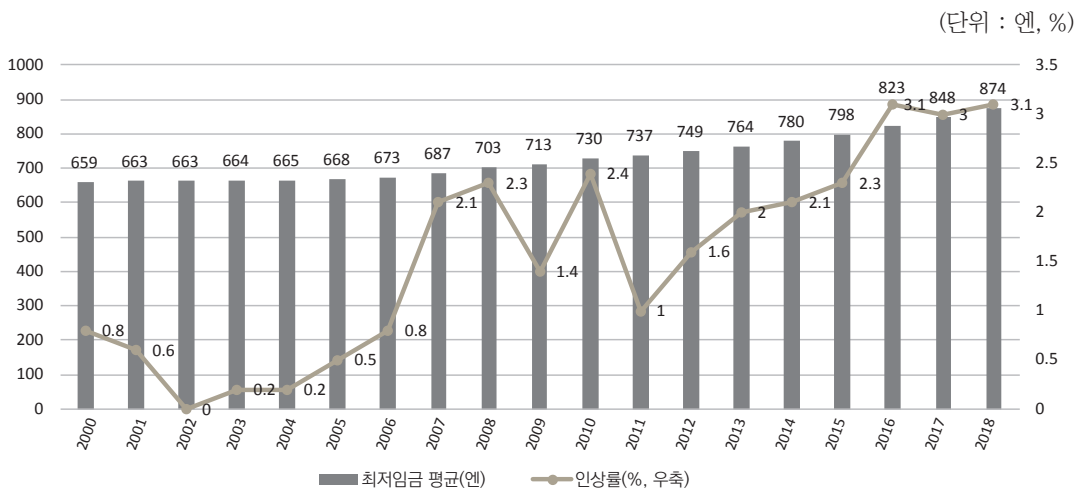
약 320만 명이다. 전체 고용노동자(5,528만 명)의 5.9%에 불과하다. 앞으로 지역 최저임금의 인상률이 계속 높은 수준을 유지하면 산업별 최저임금은 더욱 그 존재 의의가 감소할 것으로 보인다. 실제, 사용자 측은 산업별 최저임금 폐지를 주장하고 있다.

■ 일본의 최저임금 현황 및 과제

일본의 최저임금(지역 최저임금의 가중평균) 인상률은 2000년 중반에는 0%대에 불과하였는데 그 이후 2%대, 2008년 세계 금융위기, 2011년 동일본 대지진의 영향으로 한때 1%대로 낮아졌다가 2016년부터는 3% 대를 유지하고 있다(그림 2 참조). 정규직 노동자의 임금 인상률(기본임금)이 여전히 0~1%대에 머무르고 있는 것에 비하면 최저임금의 인상률이 2000년대 후반부터 지속적으로 상승하고 있는 것은 매우 주목할 만하다.

최저임금 인상률이 상대적으로 높은 요인은 다음과 같다. 첫째, 2008년부터 법 개정으로 생활보호 수준과의 정합성을 고려하도록 하였는데 최저임금을 생활보호 수준 이상으로 하려는 움직임이 있었다. 둘째, 정책적 의도이다. 2008년 6월 20일 일본 중앙정부 차원의 노사정

[그림 2] 일본의 최저임금 추이



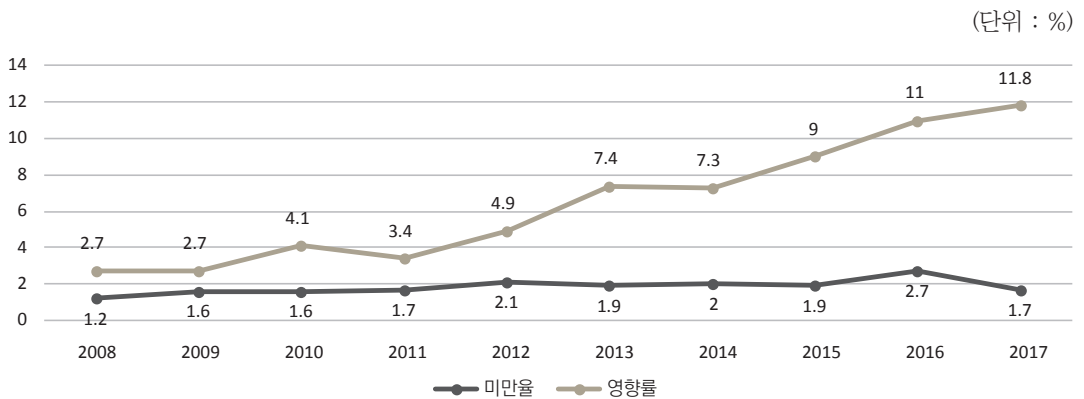
자료 : 厚生労働省, 「地域別最低賃金の全国加重平均」, 毎年.

회의인 ‘성장력 향상 전략 추진 원탁회의’는 최저임금에 관하여, 소규모 사업소의 고졸 초임 최저 수준과의 균형을 감안하여 앞으로 5년 정도 최저임금 인상을 지향한다는 내용에 합의 하였다. 또한, 최근 아베정권은 성장정책의 일환으로서 그리고 동일노동 동일임금 정책(비정규직의 처우개선)의 일환으로서 최저임금 적극 인상(3% 이상)을 지향하고 있다. 셋째, 노동력 부족 현상의 심화 및 임금 인상이다. 최근 유효구인배율이 지속하여 1을 넘고 있는데 기업에서는 노동력 확보 차원에서 비정규직의 임금을 인상하지 않을 수 없다. 또한, 정부가 적극적으로 임금 인상을 재촉하는 이른바 ‘관제 춘투’의 영향도 있어 계속 임금인상이 이루어지고 있는 것도 주요 요인이다.

2000년대 후반부터 최저임금 인상률이 높아진 영향으로 최저임금의 미만을 및 영향률이 높아지고 있는데, 특히 영향률이 그렇다. 2016년과 2017년 영향률은 10%를 넘었다(그림 3 참조).

최근 최저임금이 상대적으로 많이 인상되면서 영향률이 높아지는데 이로 인해 미만율에 영향을 미치지 않도록 기업의 생산성 및 지불 능력의 향상, 그리고 공정한 법 집행을 해나가는 것이 과제이다. 또한 노동계는 지역별 최저임금 격차 완화를 계속 주장하고 있고, 사용자 측은 최저임금 인상이 경영에 부담이 된다는 목소리를 높이고 있는데, 이러한 노사의 주장을 어떻게 최저임금에 반영할 것인가가 앞으로의 과제이다.

[그림 3] 일본의 최저임금 미만을 및 영향률 추이



자료 : 厚生労働省, 「最低賃金に関する基礎調査」, 毎年.

■ 맺음말

최근 일본에서도 최저임금은 주목의 대상이다. 그러나 최저임금을 둘러싼 노사의 갈등은 크게 나타나지 않는다.¹⁵⁾ 그것의 한 요인으로서 최저임금 결정의 완충성을 들 수 있다. 즉 중앙 최저임금심의회는 지역그룹별로 인상 기준액을 결정하고, 지방 최저임금심의회는 그것을 고려하여 최저임금을 결정한다. 결정하는 심의회가 이원화되어 있어 결정의 책임을 완충할 수 있다. 중앙 최저임금심의회는 직접 최저임금을 결정하는 주체가 아니며, 지방 최저임금심의회는 결정의 주체이지만 중앙 최저임금심의회가 제시한 기준액을 고려하고 있기 때문에 배타적인 결정 주체라고도 말할 수 없다. 일본의 중앙과 지방의 최저임금심의회는 갈등의 완충적 구조로 기능하고 있다고 말할 수 있다.

공익위원을 둘러싼 갈등도 거의 나타나지 않는다. 일본에서는 공익위원의 자격요건은 엄격히 정해져 있지 않다. 후생노동성 및 도도부현 노동국이 최저임금 결정에 가장 적합한 공익위원을 선정, 위임하고 있다. 공익위원은 노사의 주장을 듣고 가장 합리적인 결정을 하려고 노력하는데 그것을 뒷받침하는 정치한 데이터가 있다. 그렇기 때문에 노사 모두 공익위원의 판단에 크게 문제제기를 하고 있지는 않다. 노사 모두가 공익위원도 ‘삼보요시(三方良し)’의 행위자라고 신뢰하고 있기 때문이다.

최저임금은 단순히 근로계약의 조건에 그치는 것이 아니며 지키지 않으면 처벌이 따른다. 그렇기 때문에 최저임금을 결정함에 있어서는 그것의 적용을 받는 당사자들이 납득해야 하고, 최저임금의 실효성을 확보해야 한다. 일본의 최저임금 미만율은 아직 낮고, 최저임금을 둘러싼 노사갈등의 진통은 매우 약하다. 최저임금을 둘러싼 갈등이 첨예한 한국이 일본으로부터 얻을 수 있는 시사점은 적지 않다고 생각한다. 본고가 조금이나마 참고가 되길 기대한다. **KLI**

15) 한국에서 최저임금 산입범위도 갈등요인인데 일본의 경우 일반적으로 기본급이고 다음 수당 등은 산입범위에서 제외되고 있다. 첫째, 임시로 지급되는 임금(결혼 수당 등), 둘째, 1개월을 넘는 기간별로 지급되는 임금(상여금 등), 셋째, 소정시간외 노동, 소정휴일 노동 및 심야 노동에 대해 지불되는 임금(할증 임금 등), 그리고 넷째, 최저임금에 산입하지 않는다고 정한 임금으로서 현재 정근수당, 통근수당 및 가족수당이다.

참고문헌

- 菅野和夫(2006),『労働法[第6版補正版]』,弘文堂.
- _____ (2012),『労働法[第10版]』,弘文堂.
- 厚生労働省,「最低賃金に関する基礎調査」,毎年.
- _____,「地域別最低賃金の全国加重平均」,毎年.
- 連合(2018),「2018年度地域別最低賃金金額改定状況」.